

DIREITO, ÉTICA E POLÍTICA ECONÔMICA

Duciran Van Marsen Farena

Procurador da República em São Paulo, Doutor em Direito Econômico pela USP

*"Dizem que o nº 1 conserva O Príncipe, de Maquiavel,
permanentemente à sua cabeceira. Tem de fazer assim:
desde Maquiavel, nada de realmente importante se
disse a respeito das regras da ética política"*

Arthur Koestler, O Zero e o Infinito.

1. INTRODUÇÃO

Tema recorrente nos domínios do Direito, da Filosofia e da Ciência Política, as inter-relações entre direito, ética e política podem facilmente ser conduzidas, em atenção à endêmica crise econômica nacional, a um debate sobre as políticas econômicas conduzidas no Brasil, nos últimos anos.

Importam menos, nessa abordagem, eventuais inconstitucionalidades das políticas econômicas levadas a efeito do que a necessidade de deslindar as relações entre os mencionados critérios de avaliação do comportamento social, a fim de que se possa, deste exame, traçar um guia para a compreensão da crise presente, que é também a crise da política econômica.

Ética e política, mas também o Direito (cuja distinção da primeira tradicionalmente se põe em termos Kantianos, de autonomia/heteronomia) estarão no centro das nossas reflexões.

2. ÉTICA E POLÍTICA

O confronto entre ética e política na Idade Moderna, conforme acentua BOBBIO, é, na verdade, o confronto entre a moral cristã e a práxis dos que desenvolvem ações políticas¹, onde freqüentemente a razão de estado é invocada como fundamento da ação. É a partir dessa contraposição que surge a discussão sobre se há um ou mais critérios de avaliação da conduta humana.

Política e a moral, prossegue BOBBIO,

"estendem-se pelo mesmo domínio comum, o da ação ou da práxis humana: pensa-se que diferem entre si em virtude de um princípio ou critério diverso de justificação e avaliação das respectivas ações, e que, em consequência disso, o que é obrigatório em moral, não se pode dizer que o seja em política, e o que é lícito em política, não se pode dizer que o seja em moral; em suma, pode haver ações morais que são impolíticas (ou apolíticas) e ações políticas que são imorais (ou amorais)"².

Um reflexo dessa discussão pode ser vista na obra de Arthur Koestler, nas palavras que o autor põe na boca do camarada Ivanov, em discussão com o prisioneiro Rubachov:

"Só há duas concepções de ética humana, e estão em pólos opostos. Uma delas é cristã e humana, declara o indivíduo inviolável e afirma que as regras da aritmética não se devem aplicar a unidades humanas. A outra parte do princípio básico de que um alvo coletivo justifica todos os meios, e não apenas permite, mas exige, que o indivíduo, sob quaisquer condições, se subordine e se sacrifique ao bem da comunidade... Os embusteiros e diletantes sempre procuraram associar as duas concepções; na prática, é impossível. Quem quer que arque com o poder e a responsabilidade descobre, na primeira ocasião, que tem de escolher; e é fatalmente levado para a segunda proposição da alternativa. A partir do estabelecimento do cristianismo como religião de estado, você conhece um único exemplo de estado que realmente tenha seguido uma política cristã? ... Em tempo de crise (e a política está cronicamente em tempo de crise) os governantes sempre puderam invocar "circunstâncias excepcionais", que exigiam medidas excepcionais de defe-

¹Ética e Política in *Ética e Política* (a cura de Walter Tega) Parma: Pratiche, 1984, pag. 08.

²Verbetes "Política" in *Dicionário de Política*, Brasília: UNB, 1991, vol. II, pag. 960/1

sa. Desde a existência de nações e classes, vivem num estado permanente de autodefesa, que os força a adiar para outra ocasião a aplicação prática do humanismo..."

Percebe-se, nesta preleção, a influência da teoria dualista (atribuída a Maquiavel), isolando a política da ética cristã, e enfatizando a impenetrabilidade dos critérios.

Desse modo, avaliar-se-ia a ação política por medida diversa da ação moral, sendo que, para o príncipe, prevaleceria o critério da oportunidade. Consoante apregoa Maquiavel, no famoso capítulo dezoito de "O Príncipe":

"conquanto seja louvável um príncipe manter sua palavra e viver sem astúcia ou embustes, freqüentemente a experiência mostra que príncipes que não tomaram tais princípios em conta ultrapassaram em obras os que se basearam na lealdade".

Ao príncipe, pois, se lhe atribui a prerrogativa de derrogar o princípio em nome de "circunstâncias excepcionais" que precisam ser superadas - no caso, a unificação da Itália. O que importa na ação política não é a obediência a princípios, mas as *gran cose*. É o primado da política para o príncipe, na condução dos negócios públicos. E a política, vale lembrar, "está cronicamente em tempo de crise".

Assim, a moral e a política representam dois critérios distintos de avaliação da conduta humana, na esfera privada ou pública. Numa visão monista, pode-se negar a existência do confronto, admitindo-se apenas um desses sistemas normativos - reduzindo-se, pois, a moral à política ou a política à moral. Desse modo, somente um desses sistemas poderia ser considerado a norma suprema da conduta humana, seja ela política ou de outra natureza. Numa visão dualista, resta o problema de se lidar com a antinomia, o que veremos a seguir.

Outra vertente do dualismo consiste na distinção weberiana entre ética de convicção e ética de responsabilidade:

"...há uma diferença insuperável entre o agir segundo a máxima da ética da convicção, que em termos religiosos soa assim: 'o cristão age como justo e deixa o resultado nas mãos de Deus' e o agir segundo a máxima da ética da responsabilidade, conforme a qual é preciso responder pelas conseqüências previsíveis das próprias ações (La Política como Profissione, in Il Lavoro Intellectuale come Profissione, Torino, 1948, p. 112)"³.

É nesse ponto que introduzimos a questão: cabe discutir uma política econômica em termos de seu conteúdo ético, ou somente enquanto boa ou má política

³Norberto Bobbio, Verbete "Política", cit., pag. 961.

econômica, conforme sua capacidade de alcançar os resultados propostos? Sob essa ótica, seria lícito ao governante apelar para meios como, por exemplo, a surpresa e a dissimulação, para alcançar seus propósitos de natureza econômica?

Exemplifica-o a recente maxidesvalorização, em meio a protestos de que nunca seria realizada, a colher a população de surpresa, medida que teve e tem seus defensores, no terreno dos resultados, mas que sem dúvida implicou no emprego de meio moralmente duvidoso.

Tal como ocorre com o príncipe, indaga-se se o gestor da política econômica pode ser homem ético, ou vice versa.

Cuida-se aqui não de uma ética da atividade econômica - problema também relevante, mas diverso -, mas sim de uma ética da política econômica, titularizada pelo Estado, e exercida através do ato de intervenção.

A política econômica, ao longo dos anos, transfigurou-se de mero manto protetor da iniciativa privada para a assunção explícita de objetivos que antes eram confiados a esta, fazendo, dessa forma, sobressair a importância dos resultados, do êxito da ação.

Pauta-se, pois, como qualquer política, por uma ética de resultados, diferente da ética de princípios característica da moral cristã.

Trata-se, do ponto de vista de critérios de orientação da conduta humana, de éticas distintas, como nota BOBBIO. A política persegue o êxito, a consecução de suas metas. A moral é categórica, atém-se a princípios, cuja validade independe de conseqüências ulteriores.

O Direito, por sua vez, se estriba em juízos de dever ser, permitindo uma maior flexibilização (dado que pode ser visto como um feixe de juízos incidentes sobre uma conduta), mas ainda assim prendendo-se aos limites traçados pela norma.

Eventuais derrogações à regra geral, ditadas pela excepcionalidade, são incorporadas ao próprio ordenamento jurídico, sob a forma de legítima defesa ou estado de necessidade. No plano coletivo, assumem a forma de Estado de Emergência ou Estado de Sítio. Mas, no marco da ordem econômica constitucional, não há previsões semelhantes - como a de um "Estado de Emergência Econômica". Não obstante, a doutrina costuma traçar paralelos nessa linha de raciocínio.

Admitindo-se que a política econômica se funda numa ética de resultados, porém, surge o problema da avaliação dos resultados perseguidos. Enquanto a política econômica persegue fins específicos, o Direito estabelece fins (que são também do Estado) de forma ampla (redução das desigualdades, desenvolvimento, etc). Nessas condições, torna-se difícil verificar a incompatibilidade dos objetivos. Doutra parte, justificaria a perseguição desse resultado a exceção à regra ética, permitindo ao aplicador da política econômica infringi-la?

Uma ética de princípios, assim, suscita o problema da exceção a que é obrigada a ceder diante dos casos concretos. Temos então que não há princípio que não comporte exceções. A razão de estado encontraria seu paralelo na legítima defesa

ou no estado de necessidade. No marco da política econômica, costuma ser invocada sob as mais variadas formas, para justificar medidas excepcionais (não raro de discutível constitucionalidade) destinadas a debelar a inflação, a fuga de divisas, etc.

A questão repousa em conciliar a Ética com a política econômica - de se apreciar uma política econômica não só do ponto de vista utilitário, mas também valorativo. Se não é possível buscar um critério único, pelo menos que caminhem essas duas grandes linhas em paralelismo.

Parece evidente que ambos os critérios em certo sentido convergem, pois uma ética de princípios sem resultados leva ao extremo do *fiat justitia pereat mundus* e que uma ética de resultados sem princípios leva ao maquiavelismo, traduzido na máxima de que os fins justificam os meios, expressa no capítulo dezoito do O Príncipe: "...e nas ações de todos os homens, e máxime dos príncipes, quando não há indicação à qual apelar, olha-se ao fim. Faça, pois, o príncipe por vencer e defender o Estado: os meios serão sempre considerados honrosos e por todos louvados".

Entendemos, com BOVERO, que a relação entre Ética e Política não é a de cisão, ou isolamento, mas de mútua complementaridade. Sob essa perspectiva, os dois critérios encontram-se numa relação dialética de implicação-polaridade, de sorte que sem se confundirem, um não pode perder de vista o outro. Repelidas as concepções monísticas, há lugar para a ética e para a política, quer se adote o prisma de uma ética de convicção/ética de responsabilidades ou o prisma de convergência entre política e moral.

A legitimidade do poder político é condição de compatibilidade, e não de identidade entre Ética e Política, possibilitando a que sobrevivam como "dois códigos diferentes, mas necessários" de que fala BOBBIO.

Não se cuida, portanto, nem de uma ética de princípios absoluta, descompromissada de resultados, nem de uma ética de resultados oportunista e maquiavélica. A política - e a política econômica - exigem uma ética de responsabilidade que não perca de vista princípios fundamentais, baseados na legitimidade e no consenso.

A responsabilidade transparece no momento em que se exige eficiência e economicidade nas políticas públicas estatais. Os princípios fundamentais estão expressos nas Constituições e têm seu fundamento maior nos Direitos Humanos.

Por outro lado, todo poder deve ter seu fundamento na legitimidade, sem a qual não há medida social que possa ter eficácia duradoura. O consenso, que não se supre com legitimidade momentânea, repele a violência e o engano.

O poder, segundo CELSO LAFER invocando a lição de Hannah Arendt, é um agir conjunto, que se descaracteriza face à violência e à mentira:

"Esta aproximação da violência e da mentira, enquanto dimensões da coerção, tem para Hannah Arendt consequências que são destrutivas da comunidade política, porque ambas são impeditivas da liberdade do agir conjunto. A violência porque exclui a intera-

ção cooperativa com os Outros. A mentira porque a confiança na veracidade funciona como fundamento e fundação das relações entre os seres humanos..."⁴.

E prossegue:

"Nas relações intersubjetivas, seja na esfera pública, seja na privada, a verdade - porque independe de razões - tem primazia sobre a mentira, que sempre pede uma desculpa, uma razão, frequentemente de natureza utilitária. Porque a mentira destrói a confiança entre as pessoas, tanto no âmbito do público quanto no do particular, a sua eventual justificação, como nota Sissela Bok, não pode ficar no plano do escondido e do subjetivo. Deve ser capaz de ser revelada, tornada pública e avaliada por um público independente, necessariamente mais amplo que o diálogo do eu comigo mesmo ou com uma audiência imaginária"⁵.

Política é a construção do consenso, através do exercício das liberdades civis inerentes à cidadania. As prioridades de ação do Estado devem ser definidas por um consenso abrangente (sem exclusões) que tenha sempre como ponto de partida o respeito pelos direitos humanos.

Os Direitos Humanos (dentre os quais se sobreleva o direito à dignidade) são o substrato necessário de qualquer política, insuscetíveis de serem excepcionados em nome de qualquer consideração utilitarista. Somente partindo dessa premissa, se pode vislumbrar a política como cooperação na busca dos interesses coletivos, tendo o consenso como via, ao contrário da violência e do engano que dividem e isolam.

A ética da responsabilidade política envolve não só o compromisso dos formuladores das políticas com o seu sucesso, mas sua efetiva responsabilidade por este. É, ademais, uma ética solidária, que resgata a dignidade do homem, erigido em fim e não usado como meio.

Esta ética da responsabilidade reconhece o outro, as suas necessidades e carências vitais, dos aliados do processo produtivo, como um interesse coletivo, de tal sorte que a sociedade e o poder decisório não podem prosseguir deixando-o à margem.

⁴A *Ruptura Totalitária e a Reconstrução dos Direitos Humanos - Um Diálogo com Hannah Arendt*, São Paulo, Tese, USP, 1988, pag. 255.

⁵Celso Lafer, id. *ibid*, pag. 256.

3. ÉTICA E POLÍTICA ECONÔMICA

O principal problema que suscita a ética da política econômica é o controle desta. A visão conservadora tende a ver como um mal a interpenetração entre política e economia e advoga como principal necessidade menos intervencionismo no domínio econômico.

Nessa linha de pensamento, a principal preocupação ética seria a limitação do poder do Estado, improdutivo, frente à atividade econômica privada, fecunda. Donde as propostas de intervencionismo mínimo (ou orientado para propósitos do próprio mercado), redução dos gastos, alívio na carga tributária excessiva, etc.

Tal visão, no entanto, prima por ignorar a relação de interdependência entre o grande capital e o Estado, agudizada pelo fenômeno da globalização. Efetivamente, é impossível dissertar sobre política e mercado desprezando esta realidade, em que as decisões mais relevantes estão concentradas em poucos agentes econômicos e se baseiam, em larga medida, nos sinais emitidos pela política econômica governamental. Por sua vez, esta também será condicionada pelo comportamento desses grandes agentes, num mecanismo de ação e reação, sobre o qual o poder político tem escasso controle.

Destarte, afigura-se-nos ingênuo sustentar, especialmente quando nações inteiras se fragilizam no trânsito dos capitais voláteis, a candura da iniciativa privada, ameaçada em sua espontaneidade pela voracidade e pelo poderio estatal.

Não raro, políticas econômicas são ditadas mais nas salas de reunião desses grandes agentes do que nos gabinetes ministeriais e palácios presidenciais. Ali são decididas as anistias fiscais, as isenções tributárias, os subsídios, os acordos setoriais, etc.

A política (pertencente ao Estado) não é território isolado da economia (titularizada por particulares). A necessidade de controle e padrões de conduta vale para ambas.

Entretanto, cuidaremos aqui, como é nossa proposta, da ação estatal. Importa realçar, nesse passo, que, no constante "estado de emergência econômica" em que se encontra o Brasil (como tantos outros países), sobreleva-se dominante a política econômica como atuação não só prioritária, mas também exclusiva do Governo. Tudo o mais gravita em torno dela; assim, a conjuntura econômica justifica, sob os mais variados argumentos, a suspensão ou supressão de políticas sociais, às quais são assinaladas verbas já pequenas, que, não gastas ou gastas numa ínfima porcentagem, acabam retornando ao orçamento estatal onde irão, invariavelmente, compor a equação do déficit público.

Um primeiro aspecto, assim, diz respeito ao abandono ou postergação dos interesses dos mais carentes, em nome de políticas ditadas sob o nome do interesse comum - mas que não raro voltam-se para os interesses imediatos dos setores dotados de poder de pressão. Em outras palavras, milhões têm violado seu direito fun-

damental à dignidade e mesmo à vida, privados das necessidades básicas em nome de metas econômicas fixadas de forma pouco democrática e de alcance duvidoso.

Por outro lado, a pressão pela solução dos problemas, e a sujeição à popularidade instantânea levam a um clamor por "reformas constitucionais" ou a uma flexibilização excessiva de sua interpretação pelas autoridades, abalando os alicerces da segurança jurídica e comprometendo não só o Estado de Direito, mas também o Estado Democrático de Direito implantado pela Constituição de 1988.

Mais do que abalada pela instabilidade da moeda, o "horizonte de estabilidade" necessário para o curso natural dos benefícios do mercado (o que implica a previsibilidade das ações) acaba sendo comprometido por legislação introduzida a toda hora, de forma excepcional, através de medidas provisórias.

Efetivamente, destacava Hannah Arendt a importância do "horizonte de estabilidade" inerente à legalidade, pois a experiência totalitária mostrou que uma "legalidade" que muda diariamente, sem um quadro estável de referência, pode levar à criminalidade generalizada de governantes e governados⁶.

Não se trata aqui da defesa do território intangível da economia. Mas, na verdade, a instabilidade, a falta de regras claras prejudica mais a iniciativa privada do que a demonizada "intervenção estatal".

Sob um último aspecto, a moralidade de uma determinada política pode ser aferida pelo "teste de publicidade" de que fala Celso Lafer. Consoante sua lição:

"Em outras palavras, a mentira pública, como exceção, requer uma avaliação pública do seu emprego, através do acesso, no tempo, do direito à informação, que constitui, assim, um antídoto a seu abuso. É o caso, por exemplo, da autoridade econômica responsável por uma política cambial que dissimula e nega a hipótese de uma maxi-desvalorização cambial que pretende levar a cabo, pois o princípio da veracidade pode provocar uma especulação privada comprometedora da política econômica pública. A efetivação da alteração cambial, no entanto, torna do conhecimento de todos que o governante induziu em falsidade a opinião albeia, permitindo deste modo, à cidadania, uma avaliação coletiva a respeito da utilidade ou inutilidade da mentira pública de que se valeu"

Como se vê, qualquer utilitarismo da providência enganosa encontra seu obstáculo no direito à informação, no teste da publicidade. Neste ponto, pode-se verificar o caráter anti-ético das iniciativas atualmente em curso, que visam a suprimir o

⁶Conforme Celso Lafer, "A Ruptura Totalitária, citado, pag. 215.

⁷Celso Lafer, Ética e Política, in *Desafios: Ética e Política*, São Paulo: Siciliano: 1995, pag. 25.

direito à informação (e conseqüentemente o teste da publicidade) ao vedar à autoridade investigatória (Ministério Público, Tribunal de Contas) fornecer informações à imprensa, sob pena de responsabilidade, tudo isso estribado em conceitos de intimidade, honra, etc. definidos imprecisamente, de forma a lembrar o antigo conceito de "segurança nacional".

No abandono dos carentes (a despeito dos planos divulgados com estardalhaço, sem que um centavo do orçamento seja depois neles despendido), na instabilidade jurídica e no cerceamento da informação pública reside, atualmente, a insensibilidade ética dos nossos "Números Um", que ainda se pautam pelo mais estrito maquiavelismo quando se trata das políticas que levam a cabo. Consideram a miséria "inevitável", mudam leis e Constituição de forma casuística, mantêm na escuridão os motivos que determinaram suas escolhas; e nessas bases constroem o futuro por cujo insucesso, naturalmente, não responderão.

Tais práticas ferem de morte a legitimidade da política brasileira, abrindo caminho para soluções de exceção, salvadores da pátria ou convulsões de elevado grau. A "ingovernabilidade" é fruto de uma prática política, e não de um determinismo inerente à sociedade brasileira.